

PRIJEVOD

Socijalna politika: jedna za sve?*

TITO BOERI**

Sveučilište Bocconi

i zaklada Rodolfo Debenedetti

Milano, Italija

UDK:36:364(4)

Tito Boeri jedan je od poznatijih i produktivnijih istraživača na području komparativne socijalne politike koji se ovom temom bavi prvenstveno iz ekonomističke perspektive, ekspert je pri mnogim nadnacionalnim organizacijama i član prestižnih istraživačkih mreža poput IZA i CEPR. Ovdje predstavljamo jedan njegov rad u kojemu kroz niz empirijskih nalaza propituje potrebu za snažnijom koordinacijom europskih socijalnih politika, počevši od pitanja o postojanju konvergencije europskih socijalnih modela, preko razmatranja efekta ekonomija razmjera u socijalnoj politici, te dosega fenomena socijalnog shoppinga i načina za nošenje s njegovim proturječjima, do uspostavljanja okvira za model ko-ompeticije, čije je postojanje tim potrebnije u kontekstu rastuće uloge migracija, kako unutarnjih tako i vanjskih. Usprkos tome što do sada nije došlo do masovnih migracija iz novopridruženih u stare zemlje članice EU, argumenti i analize koje Boeri izlaže vrijedni su pozornosti.

Ključne riječi: EU, koordinacija socijalnih sustava, konvergencija socijalnih sustava, socijalni shopping, socijalne ekonomije razmjera, migracije.

UVOD

Koordinacija socijalnih politika, prema dokumentu “projekt za Europsku Uniju” koji je Komisija objavila u svibnju 2002., poprilično je labav koncept koji je smješten duž širokog spektra koji se proteže sve od modela “otvorene koordinacije” Luksemburškog procesa, pa sve do nečeg vrlo bliskog “harmonizaciji” socijalnih politika, to jest, izjednačavanju međudržavnih razlika u rasponu i sastavu socijalnih troškova.

U ovom radu pokušavam (normativno) smanjiti neodređenost ideje “koordinacije”. Osobito zauzimam jasan stav u korist

koordinacije socijalne politike kao načina promicanja učinkovitije kompeticije među sustavima. Smatram da to nije kontradikcija u pojmovima iako bi se takvom mogla činiti. Sve dok predložena ideja koordinacije dopušta veću mobilnost europske radne snage, ujedno implicira da građani EU-a mogu “glasati nogama”, osnažujući takmičenje među sustavima. Drugim riječima, koordinacija i kompeticija ne samo da mogu, već bi i trebale koegzistirati. Reguliranje konkurencije sustava koordinacijom način je na koji bi se osiguralo da kompeticija među sustavima pojača razinu blagostanja europskih građana.

* Preliminarna verzija ovoga rada objavljena je 2002. godine u zborniku 30. ekonomske konferencije organizirane od strane Austrijske narodne banke “Competition of Regions and Integration in EMU”. Zahvaljujemo se Titu Boeriju i izdavaču na dozvoli prijevoda i objavljivanja u našem časopisu. (Prim. ur.)

** Želio bih se zahvaliti Fritzu Breussu za komentare o početnom nacrtu i Maru Maggionoiu za neumornu pomoć pri istraživanju.

Ovim se pitanjima inače bave ekonomisti unutar problema pripisivanja zadataka različitim razinama vlasti. Osobito teorija fiskalnog federalizma, koja daje snažan okvir za procjenu što bi trebalo pripisati centralnim, nadnacionalnim tijelima a koji bi se vidovi stvaranja politika trebali ostaviti decentraliziranim, na primjer nacionalnim vladama.

Međutim, ovaj se okvir čini preuskim za razmatranje socijalnih politika. Relevantna pitanja u ovom području tiču se više strukture upravljanja, pravila koordinacije nego li samog stupnja centralizacije ili decentralizacije. Zbog nepostojanja znatnih prelijevanja među sustavima, kao ni ekonomija razmjera u mjerama socijalne sigurnosti, argumentacija u prilog pripisivanja zadataka nadnacionalnim vlastima je slaba. Međutim, najrelevantnija pitanja odnose se na opseg konkurencije koji se u današnje doba treba promovirati i dopustiti između raznih "socijalnih Europa" koje trenutno čine institucionalni krajobraz starog kontinenta.

Plan ovog rada je sljedeći: Prvi dio karakterizira različite socijalne Europe i raspravlja da li su one na putu transformacije u jedinstveni model. Jednom kada ustanovimo da to nije slučaj, drugi i treći dio ocjenjuju da li bi se donošenje odluka na razini EU-a trebalo usmjeriti ka harmonizaciji različitih socijalnih Europa. S obzirom da je odgovor ne, četvrti dio zaključuje raspravom o opsegu kompeticije te razini ograničenja koja bi se trebala nametnuti kompeticiji između raznih nacionalnih sustava socijalne sigurnosti, kao i ulozi koju nadnacionalna vlast EU-a može odigrati u tom kontekstu.

DA LI, NA BILO KOJI NAČIN, SOCIJALNE EUROPE KONVERGIRAJU?

Prije nego što raspravimo da li je harmonizacija socijalnih politika poželjna, važno je ocijeniti raspon prilagodbe koji bi bio potreban za izjednačavanje razlika u veličini i sastavu socijalnih troškova u Europi. Jednako je važno procijeniti da li se konvergencija pojavljuje diljem različitih sustava koji se danas mogu prepoznati u Europi.

Uobičajeno je (na primjer vidi Ferreira, 1998. i Bertola et al., 2001.) podijeliti Europu u četiri modela socijalne politike. Prvu skupinu predstavlja *nordijski* (Danska, Finska, i Švedska, plus Nizozemska koja je hibrid skandinavskog i kontinentalnog modela, ali se nedavno približila sjeveru¹) kojega karakterizira najviša razina izdataka za socijalnu zaštitu, te univerzalna socijalna prva koja počivaju na načelu državljanstva. Također, ovom modelu pripadaju i opsežno fiskalno interveniranje u tržište rada, koje počiva na mnoštvu instrumenata "aktivnih" politika, znatnom "poreznom klinu" te relativno opsežnom zapošljavanju u javnom sektoru, dok prisutnost sindikata na radnom mjestu i njihova uključenost u uspostavljanje razine i administriranje naknada za nezaposlenost stvara zbijenu strukturu nadnica.

Drugi skup uključuje *anglo-saksonske zemlje* (Irsku i Ujedinjeno Kraljevstvo), koje su bliže beveridgeovskoj tradiciji i sadrže relativno velik udio shema socijalne pomoći "posljednjeg utočišta". Novčani transferi ovdje su ponajprije usmjereni na ljude radne dobi. Mjere aktivacije igraju bitnu ulogu, kao i sheme koje uvjetuju pristup

¹ Posebno u svjetlu odluke donesene 2000., o usvajanju univerzalne mirovine te proširenju zdravstvenog osiguranja da obuhvaća i samozaposlene osobe u Nizozemskoj.

socijalnim naknadama zaposlenošću primatelja. Vezano uz tržišta rada, ovaj model karakterizira mješavina slabih sindikata, razmjerno široke i rastuće disperzije nadnice te relativno rasprostranjene pojave slabo plaćenog zaposlenja, na pola puta između Europe i SAD-a.

Zemlje *kontinentalne Europe* (Austrija, Belgija, Francuska, Njemačka i Luksemburg) čine treću skupinu, koja se uvelike oslanja na naknade za nezaposlenost koje poživaju na osiguranju, te starosnim mirovinama. Također su prisutne velike sheme naknada za invaliditet koje se, u bismarckovskoj tradiciji, prikupljaju doprinosima iz dohotka zaposlenih. Dok stope pripadnosti sindikatu dramatično padaju u tijekom zadnjih 20-25 godina (Boeri, Brufiavini i Calmfors, 2001.), jak utjecaj sindikata u ovim je zemljama u velikoj mjeri očuvan zahvaljujući propisima koji na umjetan način povećavaju obuhvat kolektivnog pregovaranja, koji daleko nadilazi prisutnost sindikata.

Konačno, imamo *mediteranske* zemlje (Grčka, Italija, Španjolska i Portugal), koje svoje rashode usmjeravaju na mirovine te dopuštaju visoku razinu segmentacije socijalnih prava i statusa². Njihov sustav socijalne sigurnosti uglavnom počiva na zaštiti zaposlenja i omogućavanju prijevremog umirovljenja, što isključuje segmente stanovništva u radnoj dobi iz sudjelovanja na tržištu rada. Također u ovom slučaju, jaki utjecaju sindikata održava se postupcima (npr. pravnim) koji na umjetan način povećavaju obuhvat kolektivnog pregovaranja. Iz toga proizlazi da su u ovim zemljama strukture nadnica, barem u formalnom sektoru, pokrivene kolektivnim pogađanjem i izrazito sabijene.

Tablica 1. pruža jednostavnu karakterizaciju četiriju modela, grupirajući razne stavke socijalne politike u četiri glavna područja: mirovine (koje uključuju i starosne i obiteljske), naknade za osobe izvan zaposlenja (naknada za nezaposlene, za bolovanje, invalidske mirovine, te prijevremene mirovine u slučajevima kada su svrstane odvojeno od starosnih), obiteljski doplati (dječji doplaci i obiteljske naknade), te socijalnu pomoć (uključujući stambene subvencije utemeljene na provjeri dohotka i/ili imovine). Razina socijalnih izdataka, normaliziranih bruto domaćim proizvodom, navedena je u prvom stupcu, dok se podaci o raspodjeli socijalnih troškova nalaze u drugom stupcu. Podaci su preuzeti iz EC ESSPROS baze podataka koja nudi trenutno najbolji okvir za procjenu veličine i sastava socijalnih troškova na području EU-a.

Tablica 1. pruža jednostavnu karakterizaciju četiriju modela, grupirajući razne stavke socijalne politike u četiri glavna područja: mirovine (koje uključuju i starosne i obiteljske), naknade za osobe izvan zaposlenja (naknada za nezaposlene, za bolovanje, invalidske mirovine, te prijevremene mirovine u slučajevima kada su svrstane odvojeno od starosnih), obiteljski doplati (dječji doplaci i obiteljske naknade), te socijalnu pomoć (uključujući stambene subvencije utemeljene na provjeri dohotka i/ili imovine). Razina socijalnih izdataka, normaliziranih bruto domaćim proizvodom, navedena je u prvom stupcu, dok se podaci o raspodjeli socijalnih troškova nalaze u drugom stupcu. Podaci su preuzeti iz EC ESSPROS baze podataka koja nudi trenutno najbolji okvir za procjenu veličine i sastava socijalnih troškova na području EU-a.

Tablica 1.
4 socijalne Europe

	Kontinentalni		Sjeverni		Anglo-saksonski		Južni	
	% bdp	% uk.tr	% bdp	% uk.tr	% bdp	% uk.tr	% bdp	% uk.tr
Socijalna pomoć	0,95	3,32	1,67	5,97	1,73	6,93	0,18	0,79
Obiteljska	2,88	10,14	2,36	8,41	2,26	9,07	0,82	3,65
Mirovine	12,33	43,32	11,14	39,72	11,31	45,28	12,92	57,36
Osobe izvan zaposlenja	12,29	43,23	12,87	45,91	9,67	38,73	8,60	38,19
Ukupno	28,45	100	28,05	100	24,98	100	22,52	100

Iznosi ponderirani BDP-om. Grupe zemalja se definiraju na sljedeći način: **kontinentalna**: Austrija, Belgija, Francuska i Njemačka, **sjeverna**: Danska, Finska, Nizozemska i Švedska; **anglo-saksonska**: Irska, i Ujedinjeno Kraljevstvo, **južna**: Grčka, Italija, Portugal i Španjolska
Izvor: EUROSTAT, ESSPROS baza podataka (2001.)

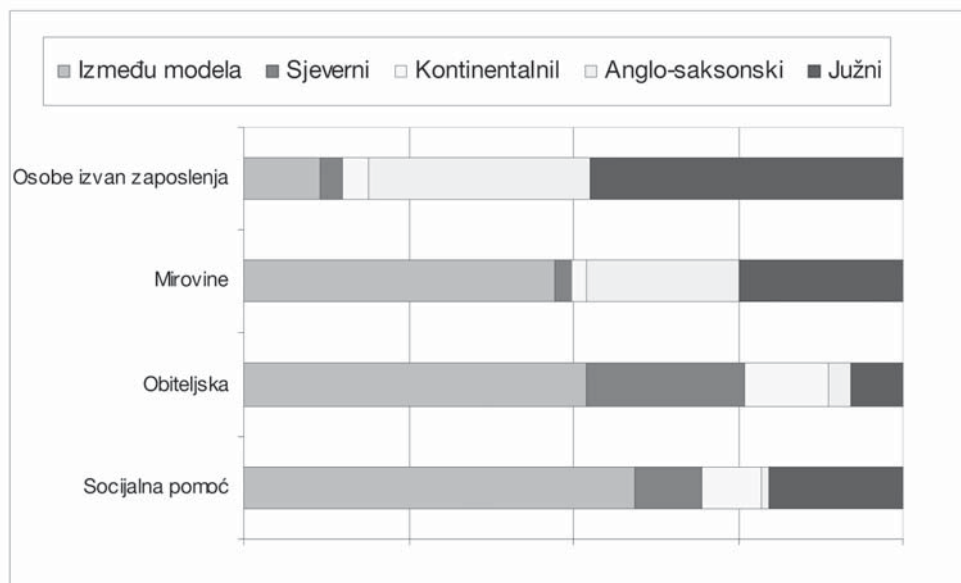
² Ipak, valja napomenuti da su ove zemlje implementirale univerzalni sustav nacionalnog zdravstva u 1970im i 1980ima. Međutim, u ovom radu se neće baviti troškovima za zdravstvo.

Kao što je vidljivo iz Tablice 1., razlike u razinama i sastavu ne prelaze jedan red veličine (desetak postotaka) i okvirno su u skladu s navedenom taksonomijom socijalnih režima (iako nisu sve institucionalne karakteristike mjerljive). Univerzalne naknade za osobe izvan zaposlenja ono su što razlikuje nordijski model od kontinentalnog, koji je više usmjeren na mirovine nego li na transfere pojedincima u radnoj dobi. Anglo-saksonski svijet (dakle, uglavnom UK, pošto je pošto je izračun prosjeka ponderiranim s razinom BDP-a) prikazuje manju socijalnu državu, koja u usporedbi s drugim režimima posvećuje više resursa socijalnoj pomoći posljednjeg utočišta. Konačno, južna Europa iskazuje najmanju socijalnu državu, gdje se gotovo 60% troši na javne mirovine, dok je socijalna pomoć zanemariva.

Ovo grupiranje zemalja ne bi trebalo prikriti važne razlike prisutne unutar svakog modela. Ipak, u tri od ukupno četiri područja socijalnih politika, razlike između modela objašnjavaju od 45 do 60 posto ukupne varijacije u sastavu socijalnih troškova. Ovo se može baždariati raščlanjivanjem ukupne ponderirane (BDP-om) sume kvadrata devijacija udjela socijalnih izdataka (prema socijalnim izdacima, a ne BDP-u kako bi se eliminirala varijacija koje izvore iz različitih razina dohotka), u varijaciju prosjeka unutar modela i između modela (Grafikon 1.). Jedino područje gdje dominira varijacija unutar modela su naknade za nezaposlene, a to je mjera koja obuhvaća najheterogeniji skup indikatora od sve četiri i na koju najviše utječu lokalni uvjeti tržišta rada.

Grafikon 1.

Dekompozicija razlika u kombinacijama socijalnih politika.



Da li ove četiri socijalne Europe pokazuju tendenciju konvergiranja po veličini i sastavu socijalnih troškova? Kako bi rasvijetlili ovo pitanje u srodnom radu (Boeri, 2002.) načinio sam regresiju rasta socijalnih izdataka kao postotka BDP-a u dva podrazdoblja: razdoblje 1980.-1990. (za koje se možemo poslužiti OECD-ovom *Social Expenditure* bazom podataka) i razdoblje 1990.-1999. (gdje su dostupni ESSPROS podatci). Posebice, načinio sam regresiju prosječne godišnje stope porasta socijalnih izdataka po BDP-u naspram njihove početne razine za presjek zemalja obuhvaćenih korištenim bazama podataka. Prema ovoj metodologiji, može se govoriti o konvergenciji u bezuvjetnom smislu ako je koeficijent za troškove u početnoj godini negativan i statistički značajan.

Nisam mogao odbaciti ovu *beta bezuvjetnu konvergenciju* za zemlje OECD-a kao cjelinu. Ipak, dobiveni beta koeficijent implicira vrlo nisko stopu konvergencije (manje od 0,2 posto godišnje) i jedva da je statistički značajan. Ista vrsta zaključka može se dobiti s obzirom na drugo podrazdoblje i za ESSPROS panel podatke (koji uključuju EU-15 plus Island, Norvešku i Švicarsku). Nadalje, u oba slučaja interakcijske varijable koje obuhvaćaju učinke EU ili EMU članstva na konvergenciju, nisu značajnije utjecale na model – što sugerira da nije postojao dodatni učinak europskih integracija ili monetarne unije na konvergenciju veličine socijalne države.

Što se tiče konvergencije strukture troškova, čini se da se beta konvergencija pojavljuje samo u dva područja socijalne politike: socijalne pomoći i naknade za osobe izvan zaposlenja. Podrobnijim razmatranjem, uočavamo da je u prvom slučaju konvergencija usmjerena prema visokim razinama troškova, dok izdatci za osobe izvan zaposlenja konvergiraju prema nižim konsolidi-

ranim razinama (Bertola et al, 2001.), što je u skladu sa padom razmjera nezaposlenosti u Europi devedesetih.

Kako bi ocijenili konvergenciju u strukturi troškova, bolje je usvojiti drugu definiciju konvergencije, to jest *sigma-konvergencije*. Ona se pojavljuje kada se tijekom vremena smanjuje standardna devijacija u logaritmu socijalnih troškova. Nadalje, uočio sam da se *sigma konvergencija* pojavljuje prije *unutar* različitih socijalnih Europa, to jest unutar četiri skupina zemalja koje tipično koriste taksonomije europskih socijalnih država, nego li između njih: razlike između zemalja u socijalnim izdacima kao postotku BDP-a su se smanjile u razdoblju 1980.-1996. unutar svih skupina zemalja.

Konačno, razmotrio sam inventar reformi koje je prikupila *Fondazione Rodolfo Debenedetti*. On se temelji na različitim izvorima (uključujući ekonomske uvide koje je izvršio OECD, *Income Data Source* studije, EC-MISSOC izvještaje itd.) i obuhvaća inventar reformi izvršenih u Europi tijekom razdoblja 1987.-1999. u tri područja: naknade za osobe izvan zaposlenja, zaštita zaposlenja i mirovine. Reforme se klasificiraju na osnovi njihovog glavnog usmjerenja, to jest, s obzirom na to da li teže smanjiti ili povećati izdašnost naknada za osobe izvan zaposlenja, odnosno čine li zaštitu zaposlenja strožom ili blažom, te na njihovu radikalnu ili marginalnu prirodu.³

Suprotno uvriježenoj mudrosti i vjerovanju da se institucije tržišta rada i socijalne skrbi ne mogu modificirati, tijekom izloženog razdoblja dogodile su se mnoge institucionalne promjene. Pobrojao sam gotovo 200 reformi, to jest, više od jedne po državi i godini. Međutim, promjene su često bile marginalne. 172 od 198 reformi, to jest otprilike 85% regulativnih promjena

³ Detalji o inventaru reformi socijalne politike koji je napravljen u *Fondazione Rodolfo Debenedetti* može se naći na www.frd.org.

nisu prošle našu proceduru od dva stadija koja identificira radikalne promjene. Nadalje, reforme su ujednačeno razdijeljene na one koje reduciraju velikodušnost i zaštitu (107 od 198, to jest oko 55%) i one koje povećavaju velikodušnost i zaštitu zaposlenja. Također, često se mogu naći reforme koje idu u suprotnim smjerovima, donesene s razmakom od samo nekoliko godina. Nekonzistentnost i marginalna priroda većine reformi značajno su povećali institucionalnu složenost europskog okružja.

Kao sažetak nalaza ovog odlomka, može se ustvrditi kako postoje najmanje četiri različite socijalne Europe, između kojih se pojavljuje vrlo blaga konvergencija po pitanju veličine socijalnih programa. U mjeri u kojoj se varijabilnost strukture troškova socijalnih država između zemalja smanjuje, to se prvenstveno događa unutar raznih "socijalnih Europa", negoli između njih. Institucionalne promjene se javljaju s (neočekivano) visokom učestalošću, međutim reforme su rijetko sveobuhvatne. Sve u svemu, nema nikakvih navještaja da se razlike u veličini i sastavu socijalnih troškova diljem zemalja članica EU-a automatski poravnavaju.

TREBAJU LI SE ONDA OVE UPORNO RAZNOLIKE SOCIJALNE EUROPE "HARMONIZIRATI"?

Nema a-priori argumenata da nadnacionalne vlasti EU-a izjednačavaju razlike u veličini i sastavu socijalnih troškova diljem zemalja članica EU-a. Različite socijalne Europe opisane u prošlom odlomku mogu

jednostavno odražavati heterogene sklonosti građana EU-a. Dva standardna argumenta u prilog centraliziranim mjerama za javna dobra (Oates, 1999.) – prisustvo znatnijih prelijevanja između nadležnosti te ekonomija razmjera – imaju, u slučaju socijalnih politika, ograničenu primjenjivost⁴.

Slučaj prelijevanja se raspravlja u sljedećem poglavlju, dok se relevantnost argumenta ekonomija razmjera može procijeniti uspoređujući učinak sustava socijalne pomoći malih i velikih zemalja EU-a. Učinak se može procijeniti s obzirom na tri glavne funkcije koje se tipično pripisuju socijalnim politikama, to jest: (i) smanjenje siromaštva i nejednakosti u dohotku; (ii) zaštita od neosigurivih rizika vezanih za tržište rada (uključujući i interakciju između nezaposlenosti i rizika kraćeg životnog vijeka); (iii) povećavanje nagrade za sudjelovanje u tržištu rada.

Prva je možda najvažnija funkcija koja se pripisuje socijalnim transferima i poreznom sustavu. Učinkovitost preraspodjele koja se vrši u raznim zemljama EU-a procijenjena je vizualno u Grafikonu 2. Na vertikalnoj osi grafikona nalazi se razlika između pred i post poreznih/transfernih Ginni koeficijenata, dok je na horizontalnoj osi udio izdataka socijalne politike u BDP-u.⁵ Kao što se moglo i očekivati, preraspodjela je veća u onim zemljama koje ulažu više resursa u redistributivne politike. Još važnije, najučinkovitija preraspodjela (veća razlika između pred i post porezne/transferne nejednakosti za bilo koju danu razinu socijalnih troškova) uočljiva je u relativno malim europskim zemljama, dok su učinci redistribucije u većim državama

⁴ Također vidi Fatas (1998.) za procjenu ekonomija razmjera koje je moguće postići usvajanjem zajedničkog europskog modela socijalne sigurnosti.

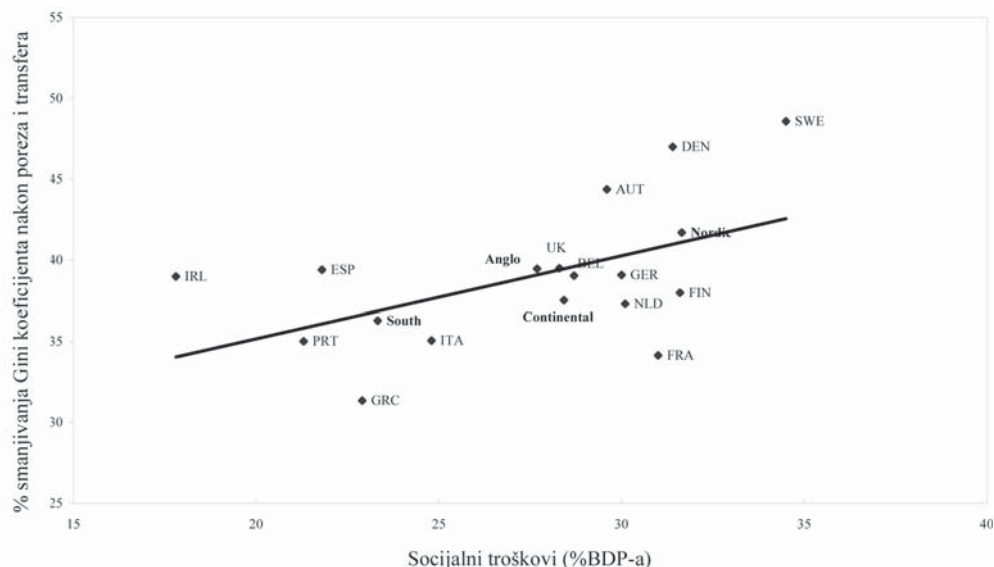
⁵ Pret porezni i transferni prihodi izračunati su pomoću *European Community Household Panel*-a, longitudinalne baze podataka koja sadrži informacije o dohotku i statusu na tržištu rada za oko 60.000 pojedinaca diljem svih zemalja EU-a. Pret porezni i transferni dohodak se računa kao ukupan raspoloživ dohodak minus socijalni troškovi podijeljeni sa "neto/bruto omjerom" izračunatog od EUROSTAT-a za ECHP.

- s iznimkom UK – relativno slabi u ovom području, pošto se sve nalaze ispod regresijske crte. Ovaj zaključak također podupire analiza mikro podataka, pogotovo (probit) regresija vjerojatnosti dobivanja različitih

tipova novčanih transfera s obzirom na obiteljske karakteristike i razinu dohotka. Ciljanje na temelju dohotka i posjedovanja nekretnina u pravilu funkcionira bolje u nordijskim zemljama, Irskoj i UK.

Grafikon 2.

Redistributivna učinkovitost socijalnih troškova. Čitava populacija



Ovaj zaključak također podupire analiza mikro podataka, pogotovo probit regresija vjerojatnosti dobivanja različitih tipova novčanih transfera uzevši u obzir obiteljske karakteristike i dohodak. Ciljanje s obzirom na dohodak i posjedovanje imovine funkcionira bolje u nordijskim zemljama, Irskoj i UK.

Također postoje važne političke i političko-ekonomske kontraindikacije namećanju konvergencije "odozgo". Prvo, takva bi se harmonizacija protivila demokratskim pravilima o visoko osjetljivim pitanjima, s obzirom na to da momentalno većina nadnacionalnih tijela EU-a ne posjeduje takve

političke odgovornosti. Iz toga bi moglo slijediti jačanje pritisaka za raspad Unije. Drugo, postoji dokaz da u području reforma socijalnih politika postoji ovisnost o prijašnjem putu i naklonjenost *statusu quo*. Socijalne politike također bolje funkcioniraju kada su sveobuhvatne (Coe i Snower, 1997.), što znači da trebaju funkcionirati u okviru institucionalnih klastera koji su specifični za svaku pojedinačnu zemlju⁶. Uzimajući u obzir (još uvijek) toliku međusobnu različitost socijalnih politika u Europi, reforme bi trebale poštivati početne uvjete. Nametanjem istog obrasca prilagodbe različitim europskim modelima socijalnih politika, postoji visok rizik ugrožavanja

⁶ Vidi Bertol i Boeri (2002.) za raspravu o institucionalnoj interakciji unutar raznih socijalnih politika u Europi.

sveukupnog uspjeha reforma. Treće, interakcije između različitih razina vlasti mogu odluke i samu implementaciju politika odvući daleko od teorijske fikcije dobrotamjernog začetnika.

Konačno, slučaj harmonizacije poprilično je slab i na samoj razini pravednosti. U prisutnosti velikih razlika u razinama produktivnosti, harmonizacija politika ne implicira harmonizaciju ishoda. Tome živo-pisno svjedoče iskustva talijanskog *Mezzogiorno*-a i njemačkih epizoda unifikacije.

Dolazimo do drugog kriterija, *zaštite od neosigurivih rizika tržišta rada* koji se uobičajeno pokrivaju na dva načina: i) namećući zakonska ograničenja na otpuštanja – takozvana zakonska zaštita zaposlenja (EPL – *employment protection legislation*); (ii) osiguravajući naknade za nezaposlene, povrh onih koje su uspostavljene kolektivnim pregovorima (UB – *unemployment benefits*). Razlika između ova dva sustava je jasna: EPL štiti one koji već imaju posao i ne predstavlja nikakvo porezno opterećenje; UB se također može ciljati na određenu grupu, ali generalno pruža sigurnost širem stanovništvu i obično se financira iz poreza od onih koji rade. Prema tome, insideri na tržištu rada, dakle oni

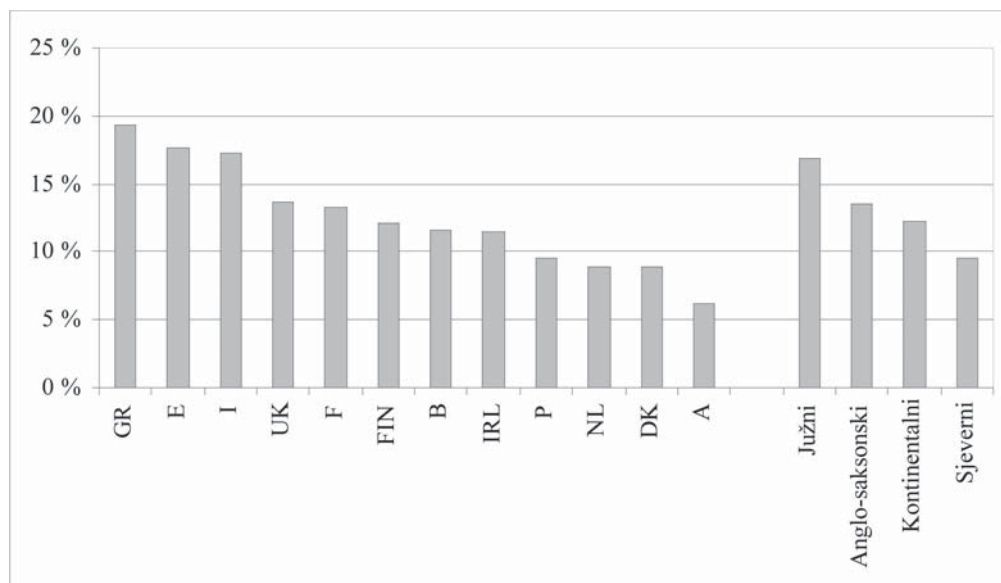
s stabilnim i redovnim poslom, su obično skloniji EPL-u više nego UB-ima. Zemlje EU-a, iako u različitoj mjeri, koriste oba alata. Kao što je raspravljeno kod Bertola i Boeria (2002.), zemlje članice EU-a su izabrale vrlo različite točke u korištenju dva glavna (i djelom međusobno isključiva) instrumenta za zaštitu pojedinca od rizika nezaposlenosti.

Koliko su učinkovite ove kombinacije EPL-a i UB-a u zaštiti radnika od rizika tržišta rada? Jedan od načina da procjene je da dopustiti radnicima da odluče. Dio ECHP upitnika je izrazito koristan za tu svrhu jer ispituje zaposlenike sa ugovorom na neodređeno vrijeme da li su i u kojoj mjeri zadovoljni s njihovom sadašnjom razinom sigurnosti zaposlenja (za razliku od drugih upitnika koji tek ispituju percipiranu stabilnost trenutnog zaposlenja).

Histogrami u Grafikonu 3. prikazuju udjel zaposlenih pojedinaca koji izjavljuju da su nezadovoljni sa svojom sadašnjom razinom sigurnosti zaposlenja u raznim zemljama. Male zemlje EU-a, kao što su Austrija, Danska, Nizozemska, Portugal, Irska, Belgija, i Finska, ponovno se javljaju kao one koje osiguravaju snažniju zaštitu od rizika na tržištu rada.

Grafikon 3.

Učinkovitost u osiguravanju zaštite od rizika na tržištu rada: postotak zaposlenika duboko zabrinutih za sigurnost zaposlenja

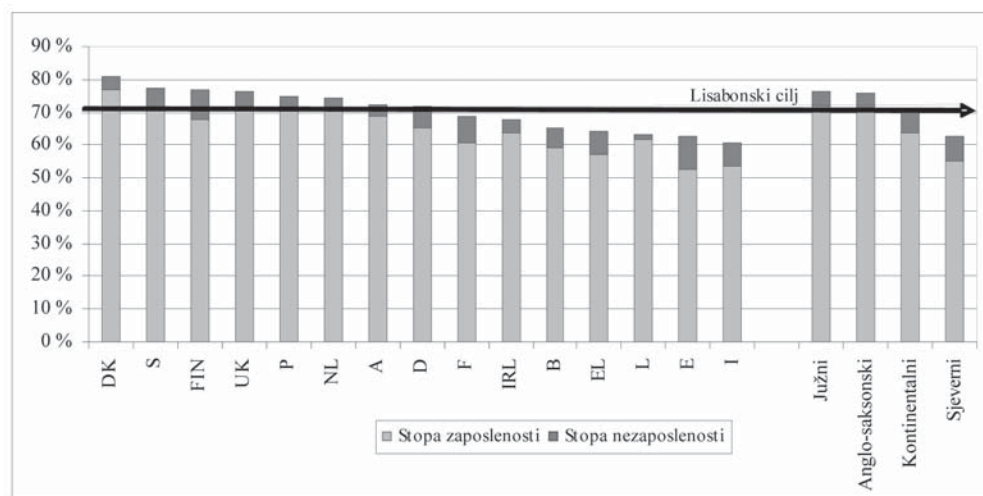


Izvor: ECHP.

Konačno, poticaji za rad, treći cilj socijalne politike naveden na početku poglavlja, značajno variraju od zemlje do zemlje. Ovo se moglo i pretpostaviti na temelju velikog raspršenja stopa zaposlenosti te stopa nezaposlenosti unutar EU-a. Kao što je prikazano u Grafikonu 4., kako bi se postigli ciljevi zacrtani na Lisabonskom samitu, koji uključuju rast stope zaposlenosti na najmanje 70% do godine 2010. (odnos-

no 65% do 2005.), neke zemlje bi trebale povećati udio zaposlenih u radno sposobnoj populaciji za otprilike 2 postotka godišnje. Još važnije, u mnogim zemljama će to prije zahtijevati povećanje razine participacije u radnoj snazi negoli jednostavno rješavanje nezaposlenost. Ponovno, s iznimkom UK-a, vidimo da male zemlje EU-a pokazuju najbolje rezultate.

Grafikon 4.

Koliko daleko od Lisabona? Stope zaposlenosti i nezaposlenosti

Izvor: Eurostat, Anketa o radnoj snazi (2001.)

Razlog boljih rezultata redistribucije kod najmanjih zemalja EU-a je u tome što lokalno organiziranje i pružanje mjera socijalne sigurnosti može bolje iskorištavati lokalne informacije i nositi se s velikim informacijskim asimetrijama koje ugrožavaju učinkovitost redistributivnih politika. Nije potrebno napomenuti da ovo ide u prilog decentralizaciji socijalnih politika, prije negoli centralizaciji.

Gledajući cjelokupnu sliku, postoji snažna argumentacija u korist ostavljanja prerogativa u donošenju socijalnih politika nacionalnim vladama te održavanju pravila jednoglasnosti u donošenju odluka s ovog područja na razini EU-a. Većinsko glasanje o ovim pitanjima može se završiti izglasavanjem najgoreg od svakog socijalnog režima, s obzirom na to da su zemlje koje na snazi imaju najbolje socijalne politike uvijek u manjini.

PRELIJEVANJE: SOCIJALNI SHOPPING

Relativno popularan argument u korist koordinacije politika ovog područja na razini EU-a je da bliža integracija uz intenzivniju kompeticiju mogu potaknuti “socijalni damping” i pokrenuti “trku prema dnu” u pružanju socijalne sigurnosti (Sinn, 2002.). Dokazi koji govore u prilog stava da europskim socijalnim državama prijeti ova vrsta pritiska u najmanju su ruku slabi (Boeri, 2000.), a i završna rasprava u prvom dijelu rada sugerira da se razlike između zemalja u socijalnim sustavima niti ne mogu arbitrarno riješiti kompetitivnim pritiscima. Ipak često se zagovara ograničenje pristupa socijalnim pravima za migrante (Sinn, 2002.) kao način prevencije ili ublažavanja “socijalnog shoppinga”.

Trenutačno su pravila EU-a vezna uz pristup socijalnim pravima za građane EU-a

koji mijenjaju zemlju boravka (unutar EU-a) nadahnuti principom *Jednakog postupka* (uspostavljenog člankom 52 EC Ugovora) koji zabranjuje različit pristup socijalnim pravima za građane i za strance iz drugih zemalja članica EU. U prisutnosti znatne razlike u velikodušnosti socijalnih sustava diljem Europe, implementacija ovog načela je problematična, ako ne i sasvim nemoguća. Pretpostavimo, na primjer, da se radnik koji je 10 godina plaćao doprinos za naknadu za nezaposlenost i na temelju toga u zemlji A stekao pravo na naknadu u trajanju od dvije godine, preseli u zemlju B gdje se naknada za nezaposlene (u istom relativnom iznosu) osobi s istom dužinom plaćanja doprinosa dodjeljuje tek na najviše šest mjeseci. Ako se princip jednakog postupka interpretira na način da se cjelokupna prošlost plaćanja doprinosa, *zaliha* prava koje pojedinac ima, procjenjuje se prema pravilima na snazi u zemlji odredištu. Takvo bi postupanje postavilo građanina koji dolazi iz zemlje A u manje povoljan položaj nego građane "domorodce" u zemlji B (koji uvijek imaju mogućnost da se presele u zemlju A, time zadobivši potencijalni pristup dužem maksimalnom trajanju naknada).

Alternativno može se interpretirati da načelo jednakog postupka tvrdi da migranti trebaju dobiti pristup socijalnim pravima zemlje odredišta, samo na *pro rata* osnovi tijeka. Drugim riječima, plaćanja doprinosa *u prošlosti* se nagrađuju na isti način kao i u zemlji A (što bi trebalo odgovoriti na bilo kakav preostali zahtjev pojedinca koji se odnosi na to razdoblje njezinog života), dok *novi* doprinosi (i porezi) plaćeni u zemlji B povlače ista prava kao što ih imaju i građani te zemlje. Ova druga, restriktivnija interpretacija tumačenja načela jednakog postupka smanjuje poticaj migrantu da iskorištava razlike između zemalja u velikodušnosti socijalnih sustava. Ona također dopušta pojedincima da sami odabiru sustav socijalnih prava, te kombinaciju poreza i transfere, kojoj daju prednost. Međutim,

njezina provedba je problematična. Pojavljuju se poteškoće u sustavima definiranih naknada, kao što su osiguranje protiv nezaposlenosti i mnoge mjere vezane za zaposleničke mirovine. Još ozbiljniji problemi nastaju za komponente socijalnih sustava koje nisu vezane uz osiguranje, kao što su pomoć za nezaposlene namijenjena dugotrajno nezaposlenima (europska pošast) te socijalna pomoć, koja je obično vremenski neograničena (u kojem slučaju je primjenjiva samo prva interpretacija načela jednakog postupka, koja interpretira *zalihi* stečenih prava).

S obzirom na probleme provedbe, načelo jednakog postupka često se primjenjuje samo u verziji koja nanovo interpretira *zalihi* stečenih prava. To znači da se povoljniji postupak nudi pojedincima koji sele iz zemalja s manje velikodušnim socijalnim sustavom u zemlju s velikodušnijim sustavom, i čiji nemobilni radnici moraju snositi troškove većeg socijalnog proračuna. Iz toga proizlaze ekonomski uzroci otpora prema migrantima.

Načelo jednakog postupka ne odnosi se na građane koji nisu iz EU-a. Temeljem toga, i Europska socijalna povelja određuje preferencijalni postupak prema građanima EU-a s obzirom na one koji to nisu. Ipak, načela "pravednog" postupanja prema državljanima zemalja koje nisu u EU-u, razmatranja vezana uz integraciju migranata, i čimbenici političke ekonomije često onemogućuju vladama primjenu različitih pravila za osobe koje nisu EU građani kad je u pitanju pristup socijalnim pravima. Po ovom pitanju, vrlo je korisno iskustvo SAD, gdje su mnoge države iznašle teškim, ako ne i potpuno nemogućim, ograničiti pristup socijalnim pravima građanima koji nisu državljanima SAD-a.

To sugerira da, ako i postoji legitimitet ograničavanju pristupa socijalnim pravima, ona trebaju biti definirana za sve migrante, neovisno o njihovoj zemlji porijekla.

Jedno od takvih ograničenja predstavlja takozvano *Načelo porijekla* (*OP – Origin Principle*), koje nalaže da bi migranti trebali ostati unutar socijalnog sustava zemlje porijekla, to jest zadržati razinu naknada i prava koja su proizlazila iz njihovog radnog mjesta u zemlji porijekla. Postoje dva problema s OP. Prvi je da može remetiti mobilnost radne snage s obzirom na negativne regionalne šokove od strane građana EU-a koji imaju prava čija razina ili oblik mogu biti neadekvatni za zemlju odredište, pogotovo s obzirom na znatne razlike u troškovima života diljem zemalja i regija EU-a. Iz makro perspektive, to blokira važan kanal prilagodbe tržišta rada. Iz mikro-ekonomske perspektive, to onemogućuje radnike da se osiguraju protiv rizika tržišta rada iskorištavajući činjenicu da djeluju unutar većeg jedinstvenog tržišta. Drugi problem je da prisutnost radnika koji plaćaju niže naknade i dobivaju manje transfere od države (i, djelomično, od poslodavaca) povećava kompetitivni pritisak na domaće radnike. To je problem s kojim se suočavaju njemačke vlasti u slučaju građevinskih radnika⁷ koji dolaze iz relativno siromašnih zemalja EU-a (na primjer Portugala) i zemalja koje nisu članice EU, a koji su bili voljni raditi za nadnicu znatno manju od domaćih, čak manju i od njemačkih naknada za nezaposlenost.⁸

Ekonomsko savjetodavno vijeće njemačkog ministra financija nedavno je predložilo uvođenje jedne druge vrste ograničenja na pristup socijalnim pravima za migrante: takozvano *Načelo odgođene integracije* (*DIP – Delayed Integration principle*). Ovaj prijedlog stavlja pojedince u područje nadležnosti zemlje odredišta po pitanju oporezivanja, socijalnog osiguranja i socijalne pomoći tek nakon određenog razdoblja

čekanja, odnosno tranzicijskog razdoblja. Ovo je ideja koja potiče na razmišljanje, ali je teško provediva i dijeli iste probleme s OP-om, to jest, ona nastavlja obeshrabrivati međudržavnu radnu mobilnost građana EU te vrši kompetitivni pritisak na nadnice domaćih građana što može proizvesti neželjene učinke, kao u slučaju njemačkih “dodijeljenih radnika” u građevinskom sektoru.

Razmjeri fiskalnih eksternalija, koje se rado povezuje s međunarodnim migracijama u Europi, po svemu su sudeći ograničeni. Rješenja koja se često zagovaraju kao ona koja se mogu nositi sa “socijalnim shoppingom” mogla bi voditi daljnjem smanjivanju mobilnosti europske radne snage i postati izvorom socijalnih tenzija koje se mogu izbjeći.

KO-OMPETICIJA: KOORDINACIJA KAO PRAVILA KOMPETICIJE MEĐU MODELIMA

Prethodna rasprava sugerira da niti ekonomija razmjera u socijalnim mjerama niti efekt prelijevanja ne stoje kao čvrst argument i ne mogu opravdati pan-Europski pristup socijalnoj politici. Da li to znači da bi trebala postojati samo “negativna integracija” ili veto-pogađanje (*veto-bargaining*) (Cameron, 1999.) u području socijalne politike? Postoji nekoliko argumenata koji idu u prilog reguliranja i istodobnog osnaživanja kompeticije među europskim socijalnim sustavima, koji u velikoj mjeri slijede principe “pozitivne integracije”. Pravila za kompeticiju sustava su nam potrebna jer nema a priori jamstva da kompeticija između sustava osnažuje socijalnu državu.

⁷ Vidi Hunger (2000.) za iscrpnu raspravu ovog slučaja.

⁸ Kao što su Bertola i suradnici napomenuli (2001.), u tom se slučaju problem nastojalo riješiti uvođenjem obaveznih minimalnih nadnica za sve građevinske radnike u Njemačkoj, te primjena tog rješenja i na strane “dodijeljene radnike”.

Slijedi nekoliko primjera takvih pravila za regulaciju kompeticije, odnosno kompeticiju.

Više nego što stvara snažni fiskalni pritisak na socijalnu državu, socijalni shopping remeti tokove migranata. Proces proširenja EU-a daje jednokratnu i jedinstvenu mogućnost da se smanje duboke razlike u razini produktivnosti diljem starog kontinenta. To znači brži rast nakon proširenja i manje nepoželjnih redistributivnih učinaka pristupnog procesa, pod uvjetom da migranti uistinu i odlaze u zemlje i regije koje imaju najčvršće tržište rada i najvišu razine produktivnosti. Migranti ovdje nose tu funkciju prostorne arbitraže (Borjas, 2002.). Oni koji idu iz istočnoeuropskih zemalja u Njemačku preskočili su istočne *Länders-e* kako bi našli mjesto boravišta u zapadnom djelu zemlje, koji nudi bolje šanse za pronalazak posla i više nadnice. Slično, migranti iz Sjeverne Afrike preselili su daleko u sjeveroistočne regije Italije, gdje postoji gotovo puna zaposlenost, preskačući zaostala tržišta rada Mazzogiorno-a. Upravo zbog prostorne arbitraže migracija sprječava prezasićenje lokalnih tržišta rada, pridonoseći ograničavanju inflacijskih pritisaka.

Migranti igraju još važniju ulogu u otvaranju prostora za neinflacijski porast zaposlenosti i poboljšavanje rasta produktivnosti u institucionalnom okružju poput europskog, koje karakteriziraju snažni mehanizmi za zbijanje strukture nadnica (Boeri, 2002.). Migrantski tokovi u ovom kontekstu imaju dvije korisne funkcije. S jedne strane povećavaju zaposlenost i smanjuju nadnice na tržištima više produktivnosti povećavajući ponudu rada. S druge strane, migracija, djelujući na centralizirane nadnice, reducira troškove rada i u siromašnim regijama dozvoljavajući tržištu rada da

djelomično apsorbira nezaposlenost i u tim područjima.

Ipak, ova bitna funkcija migracija u doprinosu neinflacijskom rastu u Europi može biti ugrožena – i to u onoj mjeri u kojoj razlike u velikodušnosti socijalne države ne slijede razlike u snazi lokalnih tržišta rada. Postoje određeni dokazi da se “socijalni shopping” pojavljuje unutar migracijske populacije, ako već ne unutar cjelokupne europske populacije. Imigranti koji dolaze u EU iz ne-EU zemalja vjerojatno će dobiti proporcionalno više socijalnih transfera nego ga dobiva domaće stanovništvo (Sapir, 2000.). Nadalje, nisu sve razlike u pristupu socijalnim pravima objašnjive mjerljivim karakteristikama migranta (na primjer broj ovisne djece, bračni status i razina radnih vještina). U nekim europskim zemljama s najvelikodušnijim socijalnim sustavima (Danska, Belgija, Nizozemska, Austrija i Francuska) postoje neki pokazatelji da je prisutan relativno blagi oblik “rezidualne ovisnosti”, dakle, građani koji nisu iz EU-a dobivaju socijalne transfere u većoj mjeri nego što se može predvidjeti na temelju njihovih karakteristika (McCormick et al., 2002.).

Uzevši ovo u obzir, usvajanje zajedničke sigurnosne mreže diljem EU-a, prilagođene na način koji odražava međudržavne i međuregionalne razlike u životnim troškovima, može se poimati kao način izbjegavanja iskrivljavanja raspodjele migracija diljem Europe koje bi mogle nastati uslijed proširenja.⁹ To je jedinstvena mogućnost da se prihvate migranti koji se, zbog kulturnih i povijesnih veza, mogu odmah asimilirati unutar Europe. Ta se mogućnost ne bi trebala propustiti poticanjem migranta da izaberu zemlju ili regiju odredište s obzirom na kriterije koji nisu povezani s temeljnim načelima tržišta rada, kao što je

⁹ Postoje i argumenti koji govore u prilog nametanja minimalnih standarda kandidatima za pristupanje EU. Vidi Boeri i suradnike (2002.) za raspravu na tu temu.

pristup relativno velikodušnim sigurnosnim mrežama.

Dodatni razlog za vršenje umjerenog oblika pozitivne integracije je taj što socijalna politika pripada području eksperimeniranja politikama koje je upravo u tijeku. Nadnacionalna tijela mogu biti u boljoj poziciji od nacionalnih vlada što se tiče procjenjivanja raznih modela, iz razloga što nisu podređena pritisku lokalnih lobija u *benchmarking* shemama koje bolje služe posebnim interesima, te obično imaju duže horizonte od nacionalnih vlada (a horizonti su presudni u područjima kao što su reforme mirovinskih sustava). U područjima kao što su politike vezane uz tržište rada i socijalnu zaštitu (socijalno uključivanje), mehanizmi otvorene koordinacije¹⁰, kao što su oni osmišljeni na razini EU-a, mogu imati značajnu ulogu u učenju lekcije iz eksperimenata i prepoznavanju najboljih praksi.

Ovaj tip ko-ompeticije može biti ojačan pripisivanjem većeg značaja kvantitativnim ciljevima, kao što su ciljne stope zaposlenosti uspostavljene na lisabonskom EU summitu 2000. Ideja novog Maastrichta za rad djeluje u istom smjeru. Također bio bi potreban drugačiji vremenski raspored i organizacija procesa ocjenjivanja. Pod takozvanim "luksemburškim procesom" nadnacionalne institucije postavljaju smjernice za zapošljavanje koje nude osnovu za razvoj nacionalnih akcijskih planova vlada zemalja članica. Mjere i dostignuća se po-

tom provjeravaju pomoću institucionalne procedure, birajući "najbolje postupke" (takozvani "*benchmarking*") i osmišljavajući preporuke specifične za svaku zemlju. Jača suradnja u ovom smislu trebala bi biti izričito usmjerena na strukturalni proljetni samit Vijeća.

Drugi smjer u kojem bi se trebala produžiti koordinacija je davanje europskim nadnacionalnim vlastima ovlasti za nametanje poboljšanja u administriranju socijalnih politika u raznim zemljama, na primjer uvjetovanjem novčanog transfera fizički sposobnim pojedincima u radnoj dobi oštrim provjerama traži li ta osoba posao.

Konačno, ko-ompeticija treba biti poduprijeta nametanjem više razine transparentnosti u računima izdataka socijalne politike. Mogli bi se usvojiti zajednički standardi u vezi procjenjivanja duga javnih mirovinskih sustava, razviti projekcije socijalnih izdataka i pružiti generacijski izračuni koji mogu najadekvatnije izolirati razne (često neprikladne) funkcije koje javne mirovine imaju u zemljama EU-a. Određeni napredak je već učinjen u tom smjeru, na primjer, nametnute su mjere dugoročnih (u trajanju od najmanje 50 godina) projekcija mirovinskih izdataka za sve zemlje i osigurano je da su te projekcije utemeljene na eksplicitnim i interno konzistentnim hipotezama, s kojima se slaže radna grupa Vijeće EU-a za ekonomsku politiku (Boeri, et. al., 2001.). Međutim, preostalo je još mnogo prostora kojeg u ovom kontekstu treba pokriti.

¹⁰ Iako se izričito ne navodi kao takva, otvorena koordinacija se ponekad smatra vrstom pripravnog stadija za "pojačanu kooperaciju" (*enhanced co-operation*) koja je već spomenuta u Ugovoru iz Amsterdamu i sada izričito definirana ugovorom iz Nice: nakon inicijalnog perioda, određeni broj zemalja zainteresiranih i otvorenijih prema ideji federalne Europe mogao bi se pomaknuti s otvorene koordinacije ka pojačanoj kooperaciji – to jest višu razinu integracije s obzirom na konkretnost i instrumenate za donošenja odluka. Dokazi koje dobivamo o učincima *benchmarking*-a u području politika zapošljavanja u zemljama članicama do danas nisu baš ohrabrujući (Tronti, 2002.).

LITERATURA:

- Bertola, G., Boeri, T., Nicoletti G. (eds.) (2001.) *Welfare and Employment in a United Europe*. Cambridge Mass.: MIT Press.
- Bertola, G. and Boeri, T. (2002.) *EMU Labour Markets Two Years On: Microeconomic Tensions and Institutional Evolution*. In: M. Buti and A. Sapir (eds.), *EMU and Economic Policy in Europe: The Challenge of the Early Years*. Edward Elgar.
- Boeri, T. (2002.a) *Making Social Europe(s) Compete*. Paper prepared for the Conference at Harvard University on Transatlantic Perspectives on US-EU Economic Relations: Convergence, Conflict and Co-operation, April 11-12 2002.
- Boeri, T. (2002.b) *Increasing the Size of the European Labour Force: the Relevant Tradeoffs*. Paper prepared for the 2002 ECE Spring Seminar.
- Boeri, T., Boersch-Supan, A., Tabellini, G. (2002.) Pension Reforms and the Opinions of European Citizens. *American Economic Review*, 92:396-401.
- Boeri, T., Brugiavini, A., Calmfors L. (eds.) (2001.) *The Role of the Unions in the Twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.
- Borjas, G. (2002.) Comment on "Immigration and the US Economy: Labor-Market Impacts, Illegal Entry, and Policy Choices". In: T. Boeri, G. Hanson and B. McCormick, B. (eds.), *Immigration Policy and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Cameron, C. (1999.) *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge University Press.
- Coe, D.T. and Snower, D.J. (1997.) Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reforms. *IMF Staff Papers* 44(1).
- Fatàs, A. (1998.) Does EMU Need a Fiscal Federation? *Economic Policy*, 26:165-203.
- Ferrera, M. (1998.) The Four Social Europes: between Universalism and Selectivity. In: M. Rhodes and Y. Mény (eds.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?* (pp. 81-96). London: Macmillan,
- McCormick, B., Brücker H., Epstein, G.S., Saint-Paul, G. and Venturini, A. (2002.) Managing Migration in the European Welfare State. In: T. Boeri, G. Hanson and B. McCormick (eds.), *Immigration Policy and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Oates, W. (1999.) An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37: 1120-1149.
- OECD. (1999.) *Employment Outlook*.
- Sapir, A. (2000.) *Who Is Afraid of Globalization? The Challenge of Domestic Adjustment in Europe and America*. Paper prepared for the Conference on "Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium".
- Sinn, H-W. (2003.) *The New Systems Competition*. Yrjö-Jahnsson Lectures. Oxford: Basil Blackwell.
- Tronti, L. (2002.) Fruitful or Fashionable? Can Benchmarking Improve the Employment Performance of National Labour Markets? In: E. Best and D. Bossaert (eds.), *From Luxembourg to Lisbon and Beyond: Making the Employment Strategy Work*. EIPA: Maastricht.

S engleskog jezika preveli

Tamara Puhovski i Teo Matković

PRAZNA str. 408